Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4060**

17. Wahlperiode 01. 12. 2010

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Antrag der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/1152 –

Rettungsschirm für Kommunen – Strategie für handlungsfähige Städte, Gemeinden und Landkreise

A. Problem

In den Jahren 2007 und 2008 fanden eine Steigerung der kommunalen Einnahmen und eine Konsolidierung der kommunalen Haushalte statt. Diese positive Entwicklung wurde durch die Finanz- und Wirtschaftskrise gestoppt. Nach einem Überschuss von 7,6 Mrd. Euro Ende 2008 sank das kommunale Finanzierungssaldo innerhalb eines Jahres um 12 Mrd. Euro. Infolge dieser Entwicklung betrug das Finanzierungsdefizit für 2009 4,5 Mrd. Euro. Dies schränkt die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Kommunen stark ein.

B. Lösung

Mit dem Antrag wird angestrebt, die Bundesregierung aufzufordern, sowohl ein kurzfristiges Programm zur Sicherstellung der elementaren Handlungsfähigkeit der Kommunen als auch ein mittel- und langfristig wirksames Programm zur Beseitigung der strukturellen Unterfinanzierung vieler Städte, Gemeinden und Landkreise umzusetzen.

Das kurzfristige Programm soll sofortige Finanzhilfen für die Kommunen enthalten, während das mittel- und langfristige Programm die weitere Finanzierung der Kommunen sowohl durch Konsolidierung der Zuschüsse an die Kommunen als auch durch eine Neujustierung des Steuersystems, insbesondere eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer, vorsehen soll.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden werden in dem Antrag nicht beziffert.

E. Bürokratiekosten

Angaben zur Einführung, Vereinfachung und Abschaffung von Informationspflichten für Unternehmen, Bürger und Verwaltung werden nicht mitgeteilt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 17/1152 abzulehnen.

Berlin, den 1. Dezember 2010

Der Finanzausschuss

Dr. Volker Wissing	**Antje Tillmann**	**Bernd Scheelen**
Vorsitzender	Berichterstatterin	Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Antje Tillmann und Bernd Scheelen

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag der Fraktion der SPD auf **Drucksache 17/1152** in seiner 34. Sitzung am 25. März 2010 beraten und dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung überwiesen. Zudem hat er beschlossen, den Innenausschuss, den Sportausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, den Ausschuss für Kultur und Medien sowie den Haushaltsausschuss mitberatend zu beteiligen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Aufgrund der krisenbedingten Verschlechterung der Finanzlage der Kommunen sei der gesamte Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge in Städten, Gemeinden und Landkreisen massiv gefährdet. Dies sei in starkem Maße auf konjunkturell und strukturell bedingte Einnahmeausfälle und Ausgabensteigerungen zurückzuführen. Die sich nach Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes selbstverwaltenden Kommunen könnten ihren umfassenden Aufgaben und Verpflichtungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern nur dann gerecht werden, wenn ihre finanzielle Leistungsfähigkeit kurz- und langfristig gesichert ist. Deswegen strebt der Antrag an, zunächst ein kurzfristiges Programm zur Sicherstellung der elementaren Handlungsfähigkeit der Kommunen durch sofortige Finanzhilfe und dann ein mittel- und langfristig wirksames Programm zur Beseitigung der strukturellen Unterfinanzierung vieler Städte, Gemeinden und Landkreise umzusetzen.

Das Kurzfristprogramm sieht u. a. vor, dass

1. die Kommunen eine vollständige Kompensation für ihre durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz entstandenen Einnahmeausfälle von 1,6 Mrd. Euro pro Jahr erhalten;
2. der Bund befristet auf zwei Jahre seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft um drei Prozentpunkte anhebt;
3. auf alle beabsichtigten Vorhaben für Steuersenkungen, die zu weiteren Belastungen der Kommunen führen würden, verzichtet wird;
4. die Erfüllung der Verpflichtung der Länder, die Kommunen auskömmlich zu finanzieren, sichergestellt wird;
5. kulturelle Projekte und Initiative in den Kommunen unterstützt werden.

Mit den mittel- und langfristigen Maßnahmen soll die Bundesregierung

6. die Gewerbesteuer durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage stabilisieren. Dazu gehört die Zurücknahme der Kürzungen bei der Hinzurechnung von Mieten, Pachten, Leasing usw. sowie die Einbeziehung der Freien Berufe in die Steuerpflicht, wobei die gewerbesteuerlichen Anreize für Standortgemeinden zur Ausweisung von Flächen zur Nutzung erneuerbarer Energien beizubehalten und zu stärken sind;
7. die Grundsteuer weiterentwickeln, sodass eine stabile Ertragskraft und ein praktikables Erhebungsverfahren für die Städte und Gemeinden sichergestellt sind;
8. bei bundesgesetzlichen Regelungen mit finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen eine ausreichende und dauerhafte Finanzierung sicherstellen;
9. die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft der Kommunen an den tatsächlichen Kosten orientieren und einen angemessenen Abrechnungsmechanismus vereinbaren;
10. dafür Sorge tragen, dass die ungekürzte Weitergabe von Mitteln aus dem Bundeshaushalt für kommunale Investitionsmaßnahmen, Betriebsmittel und sonstige Finanzierungsanteile des Bundes an kommunalen Auftragsangelegenheiten durch die Länder erfolgt;
11. sich gegenüber den Ländern für faire Wettbewerbsregelungen für öffentliche Unternehmen einsetzen;
12. verschiedene Maßnahmen wie beispielsweise den Ausbau der Kinderbetreuung vorantreiben und die Städtebauförderung weiterentwickeln.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/1152 in seiner 27. Sitzung am 1. Dezember 2010 zunächst zur Beratung an den Unterausschuss Kommunales überwiesen.

Der **Sportausschuss** hat den Antrag in seiner 18. Sitzung am 1. Dezember 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Antrag in seiner 32. Sitzung am 1. Dezember 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Antrag in seiner 42. Sitzung am 1. Dezember 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat den Antrag in seiner 27. Sitzung am 1. Dezember 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat den Antrag in seiner 25. Sitzung am 1. Dezember 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat den Antrag in seiner 27. Sitzung am 1. Dezember 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat den Antrag in seiner 26. Sitzung am 1. Dezember 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung.

Der **Ausschuss für Kultur und Medien** hat den Antrag in seiner 16. Sitzung am 16. Juni 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung.

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag in seiner 22. Sitzung am 19. Mai 2010 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/1152 in seiner 36. Sitzung am 1. Dezember 2010 beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag abzulehnen.

Die **Fraktion der SPD** erläuterte, sie habe den Antrag im März 2010 eingebracht. Die Lage der Kommunen sei wegen einer von 2008 bis 2010 entstandenen finanziellen Lücke von 20 Mrd. Euro kritisch. Daher würden die Kommunen einen Rettungsschirm benötigen, der mit denen für Banken, Wirtschaft und Arbeitsplätze vergleichbar sei, denn die Kommunen seien ebenfalls systemrelevant. Der Antrag nenne die Erwartungen, die an einen solchen Rettungsschirm gestellt werden müssten.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP** begrüßten die Thematisierung der Kommunalfinanzen, betonten aber, einen Rettungsschirm brauche nur, wer nicht in der Lage sei, sich selbst zu helfen. Daher sei die Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Kommunen einem Rettungsschirm vorzuziehen. Hierzu habe die Bundesregierung die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzierung eingesetzt, die durch ihre wissenschaftliche Kompetenz sehr viel bessere Arbeit leiste, als das dem Antrag entnommen werden könne. Selbstverständlich würden keine Entscheidungen gegen die Kommunen getroffen. Zur Kritik des Antrags am Wachstumsbeschleunigungsgesetz erinnerten die Koalitionsfraktionen an die damit verbundene Entlastung von Bürgern und Unternehmen im Umfang von mehr als 22 Mrd. Euro. Dies habe das wirkungsvollste Instrument zur Verbesserung der Finanzlage insbesondere der Kommunen dargestellt. Anders als einige Oppositionsfraktionen seien die Koalitionsfraktionen nicht der Ansicht, dass das, was der Bürger erwirtschaftet, dem Staat gehört. Somit sei auch der Begriff „Steuergeschenk“ in diesem Zusammenhang Unsinn. Darüber hinaus sei, wie bereits vom Bundesminister der Finanzen angekündigt, geplant, die Kommunen nicht mit den aus dem angekündigten Steuervereinfachungsgesetz entstehenden Mehrkosten zu belasten.

Ferner betonten die Koalitionsfraktionen, die Situation der Kommunen habe sich seit Einbringung des Antrags im März 2010 wesentlich verbessert. Das Wirtschaftswachstum liege bei 3,7 Prozent, die Arbeitslosigkeit unter 3 Millionen. Dadurch würden Minderausgaben bei den Sozialausgaben und Mehreinnahmen im Steuerbereich entstehen. Die Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen würden bereits im Jahre 2012 wieder das Niveau des Jahres 2008 erreichen.

Die **Fraktion der SPD** erwiderte, die Koalitionsfraktionen hätten die Kommunen in dieser Legislaturperiode bereits durch drei Gesetze mit knapp 3 Mrd. Euro belastet. Alleine durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz sei eine Belastung von 1,6 Mrd. Euro entstanden. Im Folgenden sei durch Herausnahmen bei der Gewerbesteuer weitere Belastungen der Kommunen von 650 Mio. Euro entstanden. Außerdem würden die Koalitionsfraktionen die Urteile des Bundesfinanzhofs als Begründung für Aushöhlungen der Gewerbesteuer benutzen, obwohl andere Urteile schlicht nicht umgesetzt worden seien. Darüber hinaus kritisierte die Fraktion der SPD grundsätzlich, als Berechnungsgrundlage für die Kosten der Unterkunft dienten bis zu zwei Jahre alte Daten. Daher wirke sich dieses Instrument prozyklisch auf die Kommunalfinanzen aus, weshalb es notwendig sei, die Zuschüsse des Bundes zu erhöhen. Zudem hob die Fraktion der SPD die Stärkung der Gewerbesteuer als den wichtigsten Punkt des Antrages hervor und erinnerte an die Aussage des Bundesministers der Finanzen, dass die Gewerbesteuer nicht angetastet werde.

Die **Fraktion DIE LINKE.** begrüßte, dass die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN heute einräumten, dass mit der Neuordnung der Kapitalertragsteuer für die Kommunen immense Belastungen entstanden seien, die so nicht gewollt gewesen seien. Allerdings könne dies keine Entschuldigung für die Koalitionsfraktionen darstellen, heute nicht zu handeln. Zudem sei die Abschaffung der Gewerbesteuerumlage, die kurzfristig wirksam wäre, notwendig, um die Systeme zu trennen. Dies sei auch wissenschaftlich belegt. Alle Fraktionen seien sich einig, dass das Thema der Kommunalfinanzen neu geordnet werden müsse. Daher unterstütze die Fraktion DIE LINKE. prinzipiell den Antrag, halte ihn jedoch für nicht weitreichend genug.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte die Bedeutung, die Kommunalfinanzen neu zu ordnen. Ein Ergebnis wäre bis Ende 2010 nötig. Zwar habe die seinerzeit von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

getragene Bundesregierung in den Jahren 2002 und 2004 Fehler im Bereich der Kommunalpolitik gemacht. Dies sei aber kein Grund für die jetzigen Koalitionsfraktionen, nun keine Korrekturen vorzunehmen.

Die **Bundesregierung** teilte im Rahmen der Beratungen mit, dass der Arbeitskreis „Quantifizierung“ am 18./19. November 2010 getagt habe und die vom Bundesministerium der Finanzen vorgelegten Berechnungsergebnisse des Statistischen Bundesamtes zu den interkommunalen Auswirkungen sowohl des Prüfmodells als auch des Modells der Kommunalen Spitzenverbände beraten habe. Dabei hätten sich die Vertreter des Bundes, der Länder wie auch der Kommunen in diesem Arbeitskreis einvernehmlich darauf verständigt, dass noch umfangreiche zusätzliche Berechnungen des Statistischen Bundesamtes notwendig seien.

Darüber hinaus prüfe die Bundesregierung im Auftrag des Koalitionsausschusses, ob die Kommunen stufenweise bei den Ausgaben für soziale Leistungen, das heißt bei der Grundsicherung im Alter und den Kosten der Unterkunft, entlastet werden könnten. Die Bundesregierung gehe dabei davon aus, dass die Ergebnisse beider Prüfungen zeitnah zu Beginn des nächsten Jahres in die Beratungen der Gemeindefinanzkommission einfließen.

Berlin, den 1. Dezember 2010

Antje Tillmann	**Bernd Scheelen**
Berichterstatterin	Berichterstatter



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333